

## Völkerrechtliche und bundesstaatliche Aspekte der Pflicht zur Förderung der Kultur der nationalen Minderheit der Sorben (Wenden)

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Gutachten / expert report

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**  
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2008). *Völkerrechtliche und bundesstaatliche Aspekte der Pflicht zur Förderung der Kultur der nationalen Minderheit der Sorben (Wenden)*. (Wahlperiode Brandenburg, 4/11). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52447-4>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

---

Parlamentarischer Beratungsdienst

**Völkerrechtliche und bundesstaatliche Aspekte der Pflicht zur Förderung der Kultur der nationalen Minderheit der Sorben (Wenden)**

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 22. Mai 2008

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

## Inhaltsverzeichnis

Fragestellung.....	3
Zu Frage 1.....	3
I. Der Minderheitenschutz durch die Übereinkommen des Europarats.....	3
1. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten.....	3
2. Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen.....	6
II. Die innerstaatliche Umsetzung des Rahmenübereinkommens und der Charta.....	7
1. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gem. Art. 30 und 70 ff. GG.....	7
2. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der durch das RÜ übernommenen Verpflichtungen.....	7
3. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der mit der Charta übernommenen Verpflichtungen.....	9
Zu Frage 2.....	10
I. Einordnung der Aufgaben und der Tätigkeit der Stiftung für das sorbische Volk.....	10
1. Errichtung und Tätigkeit der Stiftung.....	10
2. Finanzierung der Stiftung.....	11
II. Förderung der Kultur einer nationalen Minderheit im Kompetenzgefüge des Grundgesetzes .....	11
1. Kompetenzverteilung des Grundgesetzes für den Bereich der Kulturförderung. .	12
a) Kulturförderkompetenzen des Bundes kraft Natur der Sache?.....	13
b) Staatspraxis der kooperativen Kulturförderung.....	13
2. Verantwortung des Bundes für die Kulturförderung nationaler Minderheiten?.....	15
3. Förderkompetenzen als Förderverpflichtungen?.....	17
Zusammenfassung.....	19

## Fragestellung

1. Welche von der Bundesrepublik mit dem Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden „RÜ“)<sup>1</sup> und der Europäischen Charta der Regional- und Minderheitensprachen (im Folgenden „Charta“)<sup>2</sup> übernommenen Verpflichtungen sind innerhalb der föderalen Ordnung der Bundesrepublik vom Bund umzusetzen und welche von den Ländern?
2. Welche Konsequenzen hat dies für die Finanzierung der Stiftung für das sorbische Volk?

## Zu Frage 1

### I. Der Minderheitenschutz durch die Übereinkommen des Europarats

#### 1. Das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten<sup>3</sup>

Bei dem Rahmenübereinkommen handelt es sich um ein vom Europarat initiiertes völkerrechtliches Übereinkommen, dem derzeit 39 Staaten beigetreten sind. Die Ziele und Themen des Rahmenübereinkommens lassen sich stichwortartig mit den Begriffen Diskriminierungsschutz, Gleichbehandlung, Sprachfragen, Medienzugang, grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Schutz vor zwangsweiser Assimilierung und Verpflichtung zur kulturellen Förderung beschreiben.

Das Rahmenübereinkommen trat für Deutschland am 1. Februar 1998 in Kraft. Die Bundesrepublik hat durch eine Erklärung gegenüber dem Ministerkomitee des Europarates (unter anderem) das sorbische Volk als nationale Minderheit anerkannt.<sup>4</sup> Das Rahmenübereinkommen ist als solches rechtsverbindlich, enthält aber im Wesentlichen programmatische Bestimmungen, in denen Ziele genannt werden, zu deren Verfolgung sich die

---

1 SEV-Nr. 157, Zustimmungsgesetz v. 22. Juli 1997 (BGBl. II S. 1406), Inkrafttreten am 1. Februar 1998 (BGBl. II S. 57).

2 SEV-Nr. 148, Zustimmungsgesetz v. 9. Juli 1998 (BGBl. II S. 1314), Inkrafttreten am 1. Januar 1999 (BGBl. II S. 59), weitere Selbstverpflichtung zum Teil III durch Zustimmungsgesetz v. 11. September 2002 (BGBl. II S. 2450), Inkrafttreten am 21. März 2003 (BGBl. II S. 1476).

3 Siehe zum Gang der Vorarbeiten und Beratungen: Erläuternder Bericht zum Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (im Folgenden „Erläuternder Bericht zum RÜ“), verfügbar unter <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/157.htm> [5. Mai 2008], deutsche Übersetzung verfügbar unter [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_framework\\_convention\\_%28monitoring%29/1.\\_texts/FCNM%20Texts%20E%20F%20and%20other%20languages.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/1._texts/FCNM%20Texts%20E%20F%20and%20other%20languages.asp#TopOfPage) [5. Mai 2008], H [95] 10), S. 11-13.

4 Siehe zum Text der Erklärung, BGBl. 1997 II S. 1418.

Vertragsparteien verpflichten. Die im Rahmenübereinkommen enthaltenen Bestimmungen sind nicht unmittelbar anwendbar (non-self-executing).<sup>5</sup> Dies bringt insbesondere der letzte Absatz der Präambel der Konvention zum Ausdruck.<sup>6</sup> Die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens vermitteln keine individuellen und insbesondere keine kollektiven Rechte (Gruppenrechte).<sup>7</sup> Das hat unter anderem zur Folge, dass das Rahmenübereinkommen keinen Anspruch einer nationalen Minderheit auf Gleichbehandlung mit anderen nationalen Minderheiten eines Vertragsstaates begründet. Die Bestimmungen des Rahmenübereinkommens eröffnen den beteiligten Staaten einen Ermessensspielraum bei der Verwirklichung der Ziele, die zu erreichen sie sich verpflichtet haben.<sup>8</sup>

Als Kontrollmechanismus sieht das Rahmenübereinkommen vor, dass die Mitgliedstaaten dem Ministerkomitee des Europarats regelmäßig über die Erfüllung ihrer Verpflichtungen berichten („Monitoring“, Abschnitt IV, Art. 24-26 RÜ). Am gerichtsförmigen Verfahren der Europäischen Menschenrechtskonvention mit der Möglichkeit der Individualbeschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof nimmt das Rahmenübereinkommen nicht teil.

Mit dem hier allein interessierenden Bereich der Pflege der Kultur einer nationalen Minderheit befasst sich speziell Art. 5 Abs. 1 RÜ. Darin verpflichten sich die Vertragsparteien, „die Bedingungen zu fördern, die es Angehörigen nationaler Minderheiten ermöglichen, ihre Kultur zu pflegen und weiterzuentwickeln und die wesentlichen Bestandteile ihrer Identität, nämlich ihre Religion, ihre Sprache, ihre Traditionen und ihr kulturelles Erbe, zu bewahren“. Dieser Artikel ist insofern von großer Bedeutung, als er die vier wesentlichen Bestandteile der Identität einer nationalen Minderheit aufzählt.<sup>9</sup>

Diese Pflicht zur Förderung ist jedoch weder in Bezug auf die Art und Weise noch hinsichtlich der finanziellen Höhe näher bestimmt. Gewisse Anhaltspunkte liefert jedoch der mittlerweile im dritten Zyklus laufende Monitoring-Prozess gem. Art. 24 ff. RÜ. Das zuständige Ministerkomitee bemerkte im zweiten Monitoringzyklus in seiner Entschlie­ßung vom 7. Februar 2007<sup>10</sup>, dass es in Deutschland einen gewissen Mangel an Kontinuität bei der Förde-

5 Erläuternder Bericht zum RÜ, (Fn. 3), Rn. 11.

6 „[Mitgliedstaaten und weitere unterzeichnende Staaten sind] gewillt, die in diesem Rahmenübereinkommen niedergelegten Grundsätze mittels innerstaatlicher Rechtsvorschriften und geeigneter Regierungspolitik zu verwirklichen.“; siehe auch Erläuternder Bericht zum RÜ, (Fn. 3), Rn. 29.

7 Erläuternder Bericht zum RÜ, (Fn. 3), Rn. 13.

8 Erläuternder Bericht zum RÜ, (Fn. 3), Rn. 11.

9 Erläuternder Bericht zum RÜ, (Fn. 3), Rn. 43.

10 Entschlie­ßung ResCMN (2007)4 über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch Deutschland, abgedr. in der Zusammenstellung der Ergebnisse des zweiten Monitoringzyklus über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens des Europarates zum Schutze nationaler Minderheiten in Deutschland, hrsg. v. Bundesministerium des Innern (BMI), verfügbar über [http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_164168/Internet/Content/Themen/Minderheiten/DatenundFakten/Rah](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_164168/Internet/Content/Themen/Minderheiten/DatenundFakten/Rah)

rung von Projekten der Minderheiten gebe. Der Beratende Ausschuss, der das Ministerkomitee unterstützt (siehe Art. 26 Abs. 1 RÜ), hatte zuvor schon in seinem Bericht vom 1. März 2006 im zweiten Monitoringzyklus moniert, dass es an „stabilen Aussichten auf eine nachhaltige Unterstützung für eine Kernfinanzierung“ fehle und dies die Kontinuität der Minderheitenarbeit gefährde.<sup>11</sup> Schon im Rahmen des ersten Monitoringzyklus hatte der Beratende Ausschuss die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass die finanziellen Beiträge des Bundes und der Länder nicht verringert würden.<sup>12</sup>

Wenn auch aus diesen Feststellungen und Anmerkungen nicht unmittelbar Rechtspflichten für die Bundesrepublik erwachsen, können aus ihnen doch Auslegungskriterien für die im Rahmenübereinkommen niedergelegten Verpflichtungen gewonnen werden.<sup>13</sup> So wird man annehmen können, dass die Verpflichtung zur kulturellen Förderung gem. Art. 5 Abs. 1 RÜ auch beinhaltet, dass diese Förderung in einer gewissen Stetigkeit und Verlässlichkeit erfolgt.<sup>14</sup> Abrupte, erhebliche Kürzungen der finanziellen Förderung oder der „plötzliche Totalausstieg“ durch einen der staatlichen Geldgeber dürften mit Art. 5 Abs. 1 RÜ nicht vereinbar sein. Die in Art. 5 Abs. 1 RÜ enthaltenen Verpflichtungen dürften jedoch nicht so weit reichen, dass ein einmal erreichter Sockel der Finanzierung auf unbegrenzte Zeit Bestandsschutz genösse oder eine Neustrukturierung der Finanzierung von vornherein nicht in Betracht käme.<sup>15</sup>

---

menuebereinkommen\_des\_Europarates\_zum\_Id\_19263\_de.html [2. Mai 2008], S. 1 f.

11 Siehe Rn. 51 des Berichts des Beratenden Ausschusses, abgedr. in der Zusammenstellung des BMI über den zweiten Monitoringzyklus, (Fn. 10), S. 37.

12 Bericht des Beratenden Ausschusses für das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten vom 1. März 2002 (1. Monitoring-Zyklus), Stellungnahme zu Deutschland, ACFC/OP/I (2002)1, verfügbar über [http://www.bmi.bund.de/cln\\_012/nn\\_164168/Internet/Content/Themen/Minderheiten/Daten-undFakten/Rahmenuebereinkommen\\_des\\_Europarates\\_zum\\_Id\\_19263\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/cln_012/nn_164168/Internet/Content/Themen/Minderheiten/Daten-undFakten/Rahmenuebereinkommen_des_Europarates_zum_Id_19263_de.html) [2. Mai 2008], S. 10.

13 Siehe hierzu: Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN), prepared by *Hofmann*, The impact of international norms of the protection of national minorities in Europe: The added value and essential role of the Framework Convention for the protection of national minorities, DH-Min (2006)018, verfügbar über [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/4.\\_INTERGOVERNMENTAL\\_CO-OPERATION\\_\(DH-MIN\)/2.\\_Documents/DH\\_MIN\\_WorkingDocuments\\_eng.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/4._INTERGOVERNMENTAL_CO-OPERATION_(DH-MIN)/2._Documents/DH_MIN_WorkingDocuments_eng.asp#TopOfPage) [5. Mai 2008], S. 23.

14 Siehe zum Beispiel den Prüfbericht des Beratenden Ausschusses für Schweden (2. Monitoringzyklus), ACFC/OP/II (2007)006, verfügbar über [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_FRAMEWORK\\_CONVENTION\\_\(MONITORING\)/2.\\_Monitoring\\_mechanism/4.\\_Opinions\\_of\\_the\\_Advisory\\_Committee/1.\\_Country\\_specific\\_opinions/2.\\_Second\\_cycle/List\\_2nd\\_Opinions.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._FRAMEWORK_CONVENTION_(MONITORING)/2._Monitoring_mechanism/4._Opinions_of_the_Advisory_Committee/1._Country_specific_opinions/2._Second_cycle/List_2nd_Opinions.asp#TopOfPage): [2. Mai 2008], S. 14: Darin wird kritisch angemerkt, dass das Anwachsen der angebotenen Unterstützung nicht mit der Inflationsrate mithält.

15 Siehe zum Beispiel den Prüfbericht des Beratenden Ausschusses für Österreich (1. Monitoringzyklus, ACFC/OP/I [2002] 4), verfügbar über [http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/minorities/2.\\_FRAMEWORK\\_CONVENTION\\_\(MONITORING\)/2.\\_Monitoring\\_mechanism/4.\\_Opinions\\_of\\_the\\_Advisory\\_Committee/1.\\_Country\\_specific\\_opinions/1.\\_First\\_cycle/List%20of%20Opinions.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._FRAMEWORK_CONVENTION_(MONITORING)/2._Monitoring_mechanism/4._Opinions_of_the_Advisory_Committee/1._Country_specific_opinions/1._First_cycle/List%20of%20Opinions.asp#TopOfPage) [2. 5. 2008], S. 20: Darin wird der Umstand anerkannt, dass beträchtliche Subventionskürzungen wegen des Auslaufens von Zahlungen erfolgen, die ausschließlich für neue Aktivitäten im Bereich der neuen Medien vorgesehen waren.

## 2. Die Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen

Die Charta trat für Deutschland am 1. Januar 1999 in Kraft.<sup>16</sup> Im Blickpunkt der Charta steht insbesondere die Sprache in ihrer kulturellen Funktion einschließlich der Erhaltung und Entwicklung der Traditionen.<sup>17</sup> Zweck der Charta ist der Schutz und die Förderung der geschichtlich gewachsenen Regional- oder Minderheitensprachen Europas, nicht jedoch der nationalen Minderheiten als solcher.<sup>18</sup> Die Charta gewährt für die Sprecher von Regional- oder Minderheitensprachen keine Individual- oder Kollektivrechte.<sup>19</sup> Die Besonderheit der Charta liegt darin, dass sich eine Vertragspartei nicht etwa zur Annahme der Charta als solches entschließen, sondern sich lediglich verpflichten muss, die in Art. 7 der Charta aufgezählten Grundsätze zu beachten (siehe dazu Art. 2 Abs. 1 der Charta). Darüber hinaus darf der Vertragsstaat sich aus den in Teil III der Charta genannten Bestimmungen diejenigen Verpflichtungen auswählen, die er im Rahmen seiner Selbstverpflichtung erfüllen möchte (Art. 2 Abs. 2 der Charta – „à la carte-Verfahren“). Zu den Bestimmungen des Teils III gehört auch Art. 12 der Charta, der sich mit kulturellen Tätigkeiten und Einrichtungen befasst. Der Überwachungsmechanismus ist ähnlich dem des Rahmenübereinkommens ausgestaltet (Art. 15-17 der Charta). Auch die Charta nimmt nicht am gerichtsförmigen Überprüfungsverfahren der Europäischen Menschenrechtskonvention teil.

Infolge der oben bereits beschriebenen Zielrichtung der Charta, deren Bestimmungen im Gegensatz zum RÜ nicht auf die nationale Minderheit als solche, sondern auf die Minderheitensprache ausgerichtet sind, stehen nicht die kulturellen Vereinigungen und Institutionen der nationalen Minderheiten im Mittelpunkt der Berichterstattung. Vielmehr soll der Sachverständigen-Ausschuss über die Lage der Regional- oder Minderheitensprache berichten.<sup>20</sup> Aus der Charta lassen sich daher insgesamt kaum konkrete Maßgaben für eine hier interessierende, umfassende Pflicht zur Kulturförderung ableiten.

---

16 Siehe die Angaben bei Fn. 2.

17 Siehe zum Gang der Vorarbeiten und Beratungen Erläuternder Bericht zur Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprachen, verfügbar über <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/148.htm> [13. Mai 2008], deutsche Übersetzung verfügbar über [http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/textcharter/default_en.asp), Rn. 1-9; zur kulturellen Funktion der Sprache, aaO., Rn. 17.

18 Erläuternder Bericht zur Charta, (Fn. 17), Rn. 11.

19 Erläuternder Bericht zur Charta, (Fn. 17), Rn. 17.

20 Erläuternder Bericht zur Charta, (Fn. 17), Rn. 132; siehe zum Beispiel in Bezug auf die durch Brandenburg übernommene Verpflichtung, vorschulische Erziehung in der Minderheitensprache anzubieten [Art. 8 Abs. 1 a) i) ], die Beschreibung des von der Stiftung für das sorbische Volk unterstützten Witaj-Programms im 1. Bericht des Sachverständigen-Ausschusses v. 4. Dezember 2002, ECRML (2002) 1, Rn. 469 und im 2. Bericht des Sachverständigen-Ausschusses v. 1. März 2006, ECRML (2006) 1, Rn. 167, beide verfügbar über [http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp) [13. Mai 2008].

## II. Die innerstaatliche Umsetzung des Rahmenübereinkommens und der Charta

Sobald völkerrechtliche Übereinkommen – wie hier das Rahmenübereinkommen und die Charta – in Kraft getreten sind, sind Bund und Länder verpflichtet, die sich daraus ergebenden Verpflichtungen entsprechend der Kompetenzordnung des Grundgesetzes zu erfüllen. Die Artikel 30 und 70 ff. GG bilden dabei die Grundlage in Bezug darauf, wer für die Ausübung der staatlichen Befugnisse zuständig ist.<sup>21</sup>

### 1. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gem. Art. 30 und 70 ff. GG

Während der Bund auf einen im Wesentlichen abschließenden Katalog von Zuständigkeiten bei Gesetzgebung und Verwaltung zugreift (Art. 73, 74 GG/Art. 86 ff. GG), werden die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder in Art. 30 GG nur negativ definiert. Das Schwergewicht der Gesetzgebungskompetenzen liegt beim Bund. Im Bereich der Gesetzgebung kommen den Ländern aufgrund dieser Abgrenzung im Wesentlichen Kompetenzen auf dem Gebiet des Kulturrechts (einschließlich Schul- und Hochschulwesen sowie öffentlich-rechtliche Medienanstalten), des Kommunalrechts und im Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr zu.<sup>22</sup> Im Bereich der Verwaltung überwiegen dagegen bei weitem die Verwaltungskompetenzen der Länder, weil dem Bund nur für einige wenige Bereiche geschriebene Verwaltungskompetenzen zugewiesen sind und er sich darüber hinaus nur auf relativ wenige ungeschriebene Kompetenzen stützen kann.<sup>23</sup> Da die Finanzierungszuständigkeit gem. Art. 104a Abs. 1 GG an die jeweilige Verwaltungskompetenz anknüpft,<sup>24</sup> kommt es für eventuelle Finanzierungszuständigkeiten auf die Existenz einer entsprechenden Verwaltungszuständigkeit gem. Art. 30 GG bei Bund oder Ländern an.

### 2. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der durch das RÜ übernommenen Verpflichtungen

Die mit dem Rahmenübereinkommen übernommenen Verpflichtungen fallen zu einem großen Teil in die Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen der Länder.<sup>25</sup>

- Art. 4 Abs. 2 RÜ verpflichtet zu den erforderlichen und angemessenen Maßnahmen, um in allen Bereichen des wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Le-

<sup>21</sup> Statt vieler *Rojahn*, in: von Münch/Kunig, GGK II, 5. Aufl. 2001, Art. 32 Rn. 55.

<sup>22</sup> Siehe nunmehr die 2006 im Rahmen der Föderalismusreform in das Grundgesetz aufgenommene Teilbeschreibung der in Art. 30 GG nicht genannten Gesetzgebungskompetenzen der Länder durch Art. 23 Abs. 6 GG (ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeiten im Bereich der schulischen Bildung, der Kultur und des Rundfunks).

<sup>23</sup> Zu der Existenz von ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen als solcher, BVerfGE 22, 180 (216 f.); zu den Abgrenzungsschwierigkeiten insbesondere für Verwaltungsmaßnahmen im gesetzesfreien Bereich wie beispielsweise Förderpolitiken siehe *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 30 Rn. 30 ff.

<sup>24</sup> Statt vieler *Heintzen*, in: v. Münch/Kunig, GGK III, 5. Aufl. 2003, Art. 104a Rn. 13.

<sup>25</sup> Siehe zur Kompetenzaufteilung bezüglich des Rahmenabkommens auch die von der Landesregierung Rheinland-Pfalz zum Ausdruck gebrachte Einschätzung in LT-Drs. 12/7547 v. 2. November 1995.



bens die tatsächliche Gleichheit zwischen Angehörigen einer nationalen Minderheit und denen der Mehrheit zu fördern. Hier bestehen Bezüge zum überwiegend von den Ländern wahrgenommenen Gesetzesvollzug, aber auch zu einer Förderpolitik für die Kultur der nationalen Minderheit. Förderpolitik für nationale Minderheiten fällt – jedenfalls zu einem großen Teil – in die Verwaltungszuständigkeit der Länder.

- Art. 5 Abs. 1 RÜ verpflichtet zur Förderung der Rahmenbedingungen zur Aufrechterhaltung und Entwicklung der Identität der Minderheiten. Gerade durch diesen Artikel werden die Verwaltungskompetenzen der Länder im Bereich der Kultur und Kulturförderung berührt.
- Art. 12 Abs. 1 und 2 RÜ verlangt Maßnahmen im Schul- und Bildungsbereich, einer Kernkompetenz der Länder.
- Gem. Art. 14 Abs. 2 RÜ sollen sich die Vertragsstaaten um Förderung von Sprachkursen außerhalb des staatlichen Schulsystems bemühen. Dies betrifft ebenfalls den den Ländern zugewiesenen Bildungsbereich.
- Medienrechtliche Verpflichtungen der Länder können sich zum einen aus Art. 9 Abs. 3 S. 2 des RÜ ergeben, der das Recht auf Schaffung und Nutzung eigener audiovisueller Medien gewährt, und zum anderen aus Art. 9 Abs. 2, der zur Erleichterung des Zugangs zu den Medien verpflichtet.
- Weitere Verpflichtungen können sich aus Art. 10 Abs. 2 und 3 RÜ ergeben, der minderheitenfreundliche Regelungen im Zusammenhang mit dem Verwaltungsverfahren verlangt, insbesondere minderheitenfreundliche Regelungen in Bezug auf die Amtssprache. Hiermit sind insbesondere die Gesetzgebungskompetenzen der Länder bei der Regelung des Verwaltungsverfahrens, aber auch der Verwaltungsvollzug als solcher angesprochen.
- Art. 15 RÜ verpflichtet die Vertragsparteien, die notwendigen Voraussetzungen für die wirksame Teilnahme von Angehörigen einer nationalen Minderheit am kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben und an öffentlichen Angelegenheiten zu schaffen. Die Angehörigen der nationalen Minderheit sollen mittels geeigneter Verfahren und repräsentativer Einrichtungen Anhörungsrechte erhalten.<sup>26</sup> Die Einrichtung des Sorbenrats gem. § 5 SWG beispielsweise ist daher zugleich eine Erfüllung der Verpflichtung aus Art. 15 RÜ.

In Bezug auf seine Kompetenzen sah sich der Bund nach der Ratifizierung des Abkommens (nur) im Hinblick auf Art. 11 Abs. 1 RÜ in der Pflicht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 2 GG a. F.), der für den Angehörigen einer nationalen Minderheit das Recht enthält, seinen Namen in

---

26 Erläuternder Bericht zum RÜ (Fn. 4), Rn. 75.

Anlehnung an die Minderheitensprache zu führen. In Ausführung des Art. 11 Abs. 1 RÜ er-  
ging zusammen mit dem Zustimmungsgesetz zum RÜ das Minderheiten-Namensände-  
rungsgesetz.<sup>27</sup>

### 3. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern hinsichtlich der mit der Charta übernommenen Verpflichtungen

Auch die Verpflichtungen aus der Charta treffen zu einem Großteil die Länder. In ihrer Er-  
klärung zur Vorbereitung der Ratifizierung der Charta vom 23. Januar 1998 hat die Bun-  
desrepublik diejenigen Bundesländer, in denen nationale Minderheiten ansässig sind, zu  
„Gebieten, in denen die Regional- oder Minderheitensprache gebraucht wird“ (Art. 1 b der  
Charta), erklärt und die im à-la-carte-Verfahren (Art. 2 Abs. 2 der Charta) übernommenen  
Verpflichtungen für das jeweilige Sprachgebiet bestimmt. Hierbei handelt es sich überwie-  
gend um Verpflichtungen, die die Länder gem. Art. 30, 70 ff. GG umsetzen müssen.<sup>28</sup>

Mit Blick auf die Tätigkeit der Stiftung für das sorbische Volk sind von den für Brandenburg  
übernommenen Verpflichtungen

- Art. 8 Abs. 1 a iv) (Begünstigung des vorschulischen Unterrichts bei kommunalen  
und freien Trägern),
- Art. 11 e i) und ii) (Begünstigung, Ermutigung, Erleichterung zur Schaffung  
und/oder Erhaltung einer Zeitung in der Regional- oder Minderheitensprache) und
- Art. 12 (kulturelle Tätigkeiten und Einrichtungen)

von besonderer Bedeutung.

Als Beispiel für eine Verpflichtung der Charta, die (auch) den Bund aufgrund seiner Ver-  
waltungskompetenz für die Kulturpolitik im Ausland trifft, sei an dieser Stelle die Berück-  
sichtigung der Kultur der nationalen Minderheit gegenüber dem Ausland (Art. 12 Abs. 3 der  
Charta) genannt.<sup>29</sup>

---

27 Gesetz zur Ausführung des Artikels 11 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens des Europarats v. 1. Februar  
1995 zum Schutz nationaler Minderheiten (Minderheiten-Namensänderungsgesetz) v. 22. Juli 1997  
(BGBl. 1997 II S. 1406), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 3 des Gesetzes v. 19. Februar 2007 (BGBl. I  
S. 122).

28 Erklärung abgedr. in BR-Drs. 125/98, S. 26 f.; siehe dort auch die Aussage auf Seite 27: „Die gesonderte  
Bezeichnung dieser Bestimmungen für das Gebiet einzelner Ländern entspricht dem föderalen Staatsauf-  
bau der Bundesrepublik Deutschland und berücksichtigt die Gegebenheiten der Sprache in dem betref-  
fenden Land.“

29 Siehe auch GesEntw Zustimmungsgesetz RÜ, BR-Drs. 125/98, S. 59; zu Verwaltungskompetenzen des  
Bundes im Kulturbereich siehe unten S. 12.

## **Zu Frage 2**

Den Konsequenzen dieser allgemeinen Aussagen zum Rahmenübereinkommen und zur Charta für die Finanzierung der Stiftung für das sorbische Volk soll im Folgenden nachgegangen werden. Dabei soll das Rahmenübereinkommen im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Denn unbeschadet ihrer rechtstechnisch unterschiedlichen Gestaltung werden die beiden Übereinkommen von der Bundesrepublik konkordant ausgelegt und angewendet, weil sie beide vom Europarat aufgelegt wurden und hinsichtlich der Sprachen der nationalen Minderheiten vergleichbare Ziele verfolgen.<sup>30</sup>

### **I. Einordnung der Aufgaben und der Tätigkeit der Stiftung für das sorbische Volk**

Um einen Zusammenhang zwischen den durch das Rahmenübereinkommen und die Charta übernommenen Verpflichtungen einerseits und den Finanzierungsverpflichtungen gegenüber der Stiftung für das sorbische Volk andererseits herstellen zu können, muss die Tätigkeit der Stiftung für das sorbische Volk als Wahrnehmung der mit diesen Übereinkommen übernommenen Verpflichtungen einzustufen sein. Denn staatliche Aufgaben, wie die Kulturförderungen, können (auch) durch Einrichtungen der mittelbaren Staatsverwaltung, wie hier eine Stiftung des öffentlichen Rechts, wahrgenommen werden. Im Kulturbereich ist diese Form der Aufgabenwahrnehmung sogar eine typische Form.<sup>31</sup>

#### **1. Errichtung und Tätigkeit der Stiftung**

Die Stiftung für das sorbische Volk wurde am 19. Oktober 1991 zunächst als eine gemeinsame Einrichtung des Bundes, des Landes Brandenburg und des Freistaates Sachsen als eine nichtrechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich der sächsischen Staatskanzlei eingerichtet. Durch einen Staatsvertrag zwischen Brandenburg und Sachsen vom 28. August 1998 wurde die Stiftung mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet (Stiftung des öffentlichen Rechts).<sup>32</sup>

Der Stiftungszweck ist auf die Pflege und Förderung der sorbischen Sprache und Kultur als Ausdruck der Identität des sorbischen Volkes gerichtet (siehe Art. 2 Staatsvertrag). Er soll insbesondere erreicht werden durch die Förderung von Einrichtungen sorbischer Kultur-, Kunst- und Heimatpflege, der Dokumentation, Publikation und Präsentation sorbischer Kunst und Kultur, der sorbischen Sprache und kulturellen Identität auch in sorbi-

---

30 2. Bericht des Sachverständigen-Ausschusses v. 1. März 2006, ECMR (2006)1, (Fn. 20), Anhang II, Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland, sub. II.

31 Allgemein dazu *von König*, Kulturstiftungen in Deutschland, ApuZ 2004, Nr. 49.

32 Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen über die Errichtung der „Stiftung für das sorbische Volk“ v. 28. August 1998, BbgGVBl. I S. 220.

schen Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen, der Bewahrung der sorbischen Identität in der Öffentlichkeit, im Berufsleben und im Zusammenleben mit der nichtsorbischen Bevölkerung. Tatsächlich fördert die Stiftung institutionell acht sorbische Einrichtungen und jährlich 80 bis 100 kulturelle Projekte<sup>33</sup> entsprechend den von ihr entwickelten Projekt-Förderrichtlinien<sup>34</sup>.

Diese Aufgaben und Tätigkeiten qualifizieren die Stiftung ohne Weiteres als Trägerin der Kulturförderung im Bereich der mit Art. 5 Abs. 1 RÜ übernommenen Verpflichtungen. Hinsichtlich der durch die Charta übernommenen Verpflichtungen ist zu bedenken, dass das Tätigkeitsspektrum der Stiftung zwar über die Sprachenförderung hinausgeht, die Sprachenförderung aber mit umfasst. Dementsprechend fällt nur ein Teilbereich der Stiftungstätigkeit unter den Anwendungsbereich der oben dargestellten Bestimmungen der Charta.

## 2. Finanzierung der Stiftung

Der Bund ist zwar nicht Vertragspartner des Errichtungsvertrages, gewährt der Stiftung aber einen Großteil ihrer Zuwendungen. Durch ein Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der „Stiftung für das sorbische Volk“ zwischen der Bundesrepublik Deutschland, dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen, das bis 31. Dezember 2007 in Kraft war, beteiligte sich der Bund mit einem Anteil von ca. 3/6, das Land Sachsen mit einem Anteil von ca. 2/6 und das Land Brandenburg mit einem Anteil von ca. 1/6 an der Finanzierung. Im Jahr 2008 stehen der Stiftung insgesamt 15,6 Mill. Euro an Zuwendungen zur Verfügung (Anteil Bund 7,6 Mill. Euro, Anteil Sachsen 5,454 Mill. Euro, Anteil Brandenburg 2,757 Mill. Euro).<sup>35</sup> Derzeit wird über ein neues Finanzierungsabkommen zwischen den genannten Vertragspartnern verhandelt.

## **II. Förderung der Kultur einer nationalen Minderheit im Kompetenzgefüge des Grundgesetzes**

Die Qualifizierung der Stiftung für das sorbische Volk als Trägerin der Kulturförderung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RÜ sagt für sich genommen noch nichts darüber aus, wem im Kompetenzgefüge der Bundesrepublik die Verpflichtung zur Förderung gem. Art. 5 Abs. 1

---

33 Angabe nach der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes an den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Bundesministerium des Innern über die Prüfung „ausgewählter Aspekte des Zuschusses an die Stiftung für das sorbische Volk“ v. 20. März 2007 (unveröffentl.), S. 7.

34 Abrufbar unter <http://www.stiftung.sorben.com/index.php?main=nemsce,projektforderung>.

35 Landtag Brandenburg, Ausschuss für Haushalt und Finanzen, Prot. 4/613, S. 4.

RÜ und damit zur Finanzierung der Stiftung obliegt. Hier bedarf es im Weiteren eines Blickes auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Frage der Kulturförderung und in der Frage der Förderung der Angelegenheiten einer nationalen Minderheit.

### 1. Kompetenzverteilung des Grundgesetzes für den Bereich der Kulturförderung

Der Bereich der Kultur erweist sich als einer der wichtigsten Gestaltungsfelder für die Länder. Denn dem Bund stehen demgegenüber kaum geschriebene Kompetenztitel für den Bereich der Kultur zur Verfügung.<sup>36</sup> Daher hat sich für diesen Bereich der Begriff der „Kulturhoheit der Länder“<sup>37</sup> herausgebildet, welcher auf den ersten Blick eine sogar ausschließliche Verantwortlichkeit der Länder<sup>38</sup> auf der Grundlage des Art. 30 GG zu begründen scheint. Zu diesem ersten Eindruck passt es, dass verschiedene Bundesländer die Kulturförderung als Staatsaufgabe oder/und die Förderung der Kultur einer nationalen Minderheit eigens als Staatsziel in ihre Verfassung aufgenommen haben. Brandenburg hat sowohl die Förderung der sorbischen Sprache und Kultur (Art. 25 Abs. 3 LV) als auch die Förderung von Kunst und Kultur als Staatszielbestimmung in die Verfassung aufgenommen (Art. 34 Abs. 1 S. 2 und Abs. 2 LV).

Bei näherem Hinsehen aber ist mit dem Schlagwort „Kulturhoheit der Länder“ die derzeitige Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern nur unzureichend beschrieben, da sich der Bund im Kulturbereich ebenfalls engagiert. Es bedarf deshalb einer genaueren Betrachtung, welche Verwaltungskompetenzen der Bund in diesem Bereich tatsächlich besitzt. Um Verwaltungskompetenzen des Bundes annehmen zu können, bedarf es, weil geschriebene Kompetenzen kaum zur Verfügung stehen, wenigsten eines sonstigen Anknüpfungspunktes in der Systematik des Grundgesetzes. Solche Anknüpfungspunkte können sich aus den verstreuten Gesetzgebungskompetenzen des Bundes mit Kulturbezug ergeben. Verwaltungskompetenzen des Bundes bestehen daher kraft Sachzusammenhangs oder als sog. Annexkompetenzen jedenfalls für die Förderung der (deutschen) Kultur im Ausland über die Gesetzgebungszuständigkeit für auswärtige Angelegenheiten gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG, für die Kulturförderung der Aussiedler und Vertriebenen über die

---

36 Zu den wenigen geschriebenen Kompetenztiteln für die Bundesgesetzgebung gehört die Zuständigkeit für den Abwanderungsschutz für Kulturgut (Art. 73 Abs. 1 Nr. 5 GG), die Gesetzgebungskompetenz für das Urheberrecht und Verlagsrecht (Art. 73 Nr. 9 GG) und die Gesetzgebungskompetenz für die Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen (Art. 74 Nr. 6 GG).

37 Siehe die Verwendung dieses Begriffes in BVerfGE 37, 314 (322) und beispielsweise im Schlussbericht der Enquête-Kommission „Kultur in Deutschland“, BT-Drs. 16/7000, S. 55: „Die Kulturhoheit bzw. der Kulturauftrag der Länder ist unbestritten.“

38 Im Sinne einer ausschließlichen Kulturhoheit der Länder noch ein Beschluss der Kultusministerkonferenz aus dem Jahre 1988 (unveröffentl.), zitiert nach *Mahrenholz*, Die Kultur und der Bund – Kompetenzrechtliche Erwägungen anlässlich der Gründung der Bundeskulturstiftung im März 2002, DVBl. 2002, 857 (866).

Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG und für denkmalpflegerische Aufgaben in Bezug auf Gedenkstätten aufgrund der Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 10 GG (Kriegsgräber und Gräber anderer Opfer des Krieges und Opfer von Gewaltherrschaft).<sup>39</sup> Diese Verwaltungskompetenzen decken jedoch das weit umfassendere Engagement des Bundes auf dem Gebiet der Kultur nicht ab.

a) Kulturförderkompetenzen des Bundes kraft Natur der Sache?

Als weiterer systematischer Anknüpfungspunkt wird deshalb für ein kulturelles Engagement des Bundes eine Verwaltungskompetenz „kraft Natur der Sache“ behauptet, soweit nicht auf ungeschriebene Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs oder auf Annexkompetenzen zurückgegriffen werden kann. Eine Kompetenz kraft Natur der Sache ist gegeben, wenn der Bund eine bestimmte Kompetenz für sich in Anspruch nehmen darf, weil eine Aufgabe für das ganze Bundesgebiet notwendig nur einheitlich wahrgenommen werden kann.<sup>40</sup> Der Bund nahm diese Kompetenz beispielsweise bei der Gründung der Bundeskulturstiftung für sich in Anspruch.<sup>41</sup> Aufgrund der dargestellten Voraussetzungen für die Annahme einer Kompetenz kraft Natur der Sache ist diese Kompetenz indes zugleich eine ausschließliche Kompetenz des Bundes, die es den Ländern verwehrt, in dem vom Bund beanspruchten Bereich mitzuwirken.<sup>42</sup> Für die hier in Frage stehende Mitfinanzierungskompetenz des Bundes für die Stiftung für das sorbische Volk taugt die Anknüpfung an eine Kompetenz kraft Natur der Sache demgemäß nicht.<sup>43</sup>

b) Staatspraxis der kooperativen Kulturförderung

Ungeachtet dessen hat sich in der Staatspraxis mittlerweile ein Vielzahl von Kooperationsformen zwischen Bund und Ländern auch bei der Finanzierungswahrnehmung von Kulturaufgaben entwickelt, so dass für die kooperative Kulturförderung von einer kontinuierlichen Staatspraxis gesprochen werden kann.<sup>44</sup> Als kompetentieller Anknüpfungspunkt wurde hier

---

<sup>39</sup> Einige weitere punktuelle Verwaltungskompetenzen werden im Einzelnen unterschiedlich weit interpretiert, teilweise auch als Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs oder als Annexkompetenzen angesehen; siehe zu den Begriffen „Sachzusammenhang“ und „Annexkompetenz“ in Bezug auf Kulturzuständigkeiten allgemein *Köstlin*, Die Kulturhoheit des Bundes, Berlin 1988, S. 40 f.; Aufzählungen der Zuständigkeiten des Bundes im Kulturbereich beispielsweise bei *Maihofer*, Handbuch des Verfassungsrechts, hrsg. v. Benda, Maihofer, Vogel, 2. Aufl. 1994, § 25 Rn. 53; *Stettner*, Der verkaufte Verfassungsstaat, ZG 2002, 315 (321 f.); *Mahrenholz*, (Fn. 38), 857 ff; Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (Hrsg.), Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen der Kultur in Deutschland – Bestandsaufnahme und Einordnung in die kulturpolitische Praxis von Bund und Ländern, Reg. Nr. WF X – 106/03, 2004, S. 34 f.

<sup>40</sup> Siehe statt vieler *Gubelt*, in: v. Münch/Kunig, GGK II, 5. Aufl. 2001, Art. 30 Rn. 18.

<sup>41</sup> Siehe dazu ausführlich *Mahrenholz*, (Fn. 38), 857 ff.

<sup>42</sup> So dezidiert *Köstlin*, (Fn. 39), S. 50; ähnlich auch *Stettner*, (Fn. 39), 323 mit dem Hinweis auf das Verbot der Mischfinanzierung gem. Art. 104a Abs. 1 GG.

<sup>43</sup> Konsequenterweise die Möglichkeit der kompetentiellen Anknüpfung einer Zufinanzierungskompetenz des Bundes verneinend, *Köstlin*, (Fn. 39), S. 50.

<sup>44</sup> Zur Bedeutung der Staatspraxis als Auslegungstopos bei der Bestimmung von Gesetzgebungskompetenzen, BVerfGE 61, 149 (176).

(insbesondere vom Bund) regelmäßig die Bedeutung der Aufgabe für die „gesamtstaatliche Repräsentation“, der „überregionale Aspekt“ oder die „nationale Bedeutsamkeit“ angeführt.<sup>45</sup> Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Art der Kooperation zwischen Bund und Ländern gibt es nicht, da sich die Länder gegen die Bereitschaft des Bundes zur Mitfinanzierung von Kulturaufgaben aus leicht nachvollziehbaren Gründen nie verfassungsgerichtlich zur Wehr gesetzt haben.<sup>46</sup> Jedoch hat das Bundesverfassungsgericht immerhin die genannten Gesichtspunkte zur Begründung einer Bundeskompetenz in anderen Zusammenhängen bereits herangezogen.<sup>47</sup> Überdies könnte man sagen, dass die Staatsaufgabe „Kultur“ eine andere Qualität hat als ein Eingriffsgesetz im klassischen Sinne, welches den Bürger in Anspruch nimmt. Während das Eingriffsgesetz nach einer auch im kompetenzrechtlichen Sinne eindeutigen Legitimation des Gesetzgebers verlangt, ist demgegenüber die Kompetenz zur Förderung von Kunst und Kultur als Unterfall einer Verwaltungskompetenz eventuell etwas anderes, weil hier Handlungsspielräume des Bürgers als Kulturschaffendem und als Kulturkonsumentem nicht eingeschränkt, sondern zu seinen Gunsten erweitert werden.<sup>48</sup>

Die Staatspraxis der Bund-Länder-Kooperation bei der Kulturförderung in Form einer Zufinanzierung durch den Bund wird überdies in Art. 35 des Einigungsvertrages anerkannt, dort jedoch zugleich in verschiedener Hinsicht begrenzt. Einerseits erfolgt eine thematische und örtliche Begrenzung auf Repräsentationsaufgaben des Bundes in der Hauptstadt Berlin (Art. 35 Abs. 4 EV [Ostdeutsche Leuchttürme], siehe aber nunmehr auch Art. 22 Abs. 1 S. 2 GG), andererseits wird die Notwendigkeit der übergangsweise erfolgenden Mitfinanzierung von einzelnen kulturellen Maßnahmen und Einrichtungen in den neuen Bundesländern anerkannt (Art. 35 Abs. 7 EV). Die Förderung des sorbischen Volkstums und der sorbischen Kultur wird durch eine Protokollnotiz zu Art. 35 EV der in Art. 35 EV geregelten Materie der staatlichen Kulturförderung zugeordnet und damit im Ergebnis zu einem Anwendungsfall des Art. 35 Abs. 7 EV gemacht.<sup>49</sup> Mit dem Einigungsvertrag sollte indes nicht, wie Art. 35 Abs. 3 und desgleichen die Protokollnotiz in Nr. 4 hervorheben, die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern aufgehoben oder

---

45 Der Begriff der „Gesamtstaatlichen Repräsentation“ geht zurück auf den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern, in der die Verwaltungs- und Finanzierungskompetenzen im Wege der gemeinsamen Verfassungsauslegung genauer abgegrenzt werden sollten, dann aber nicht zustande kam. Beim Bund wird dieser Entwurf weiterhin als interne Richtschnur für die Begründung von Finanzierungskompetenzen herangezogen, siehe dazu *Sannwald*, Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfauf, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 30 Rn. 39, 49.

46 So der Präsident des Bundesrechnungshofes (Hrsg.), *Modernisierung der Verwaltungsbeziehungen zwischen Bund und Ländern* (Gutachten), 2007, S. 149.

47 BVerfGE 10, 20 (40) - Stiftung Preußischer Kulturbesitz - „überwiegendes Interesse des Bundes“; BVerfGE 22, 180 (216) – Jugendwohlfahrt – „Überregionalität“.

48 In diesem Sinne *Mahrenholz*, (Fn. 38), 860.

49 In diesem Sinne auch die Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes (Fn. 33), S. 14.

verändert werden. Eine abschließende *verfassungsrechtliche* Aussage liefert Art. 35 EV demzufolge nicht.

Die Föderalismusreform von 2006<sup>50</sup> hat an dieser vorwiegend durch einzelfallbezogene Argumentation geprägten Staatspraxis nichts geändert.<sup>51</sup> So herrschen auch nach der Föderalismusreform auf dem Gebiet der Kulturförderung keine verfassungsrechtlich eindeutigen Grenzziehungen.

## 2. Verantwortung des Bundes für die Kulturförderung nationaler Minderheiten?

Speziell für die Kulturförderung zugunsten nationaler Minderheiten wird indes als kompetentieller Anknüpfungspunkt für eine Mitfinanzierungskompetenz des Bundes das Öftern die „gesamtstaatliche Verantwortung für die nationalen Minderheiten“, die vom Bund wahrzunehmen sei, erwähnt.<sup>52</sup> Auch diese Verwaltungskompetenz findet sich nicht unter den geschriebenen Verwaltungskompetenzen des Bundes. So muss auch hier wieder nach den oben beschriebenen Anknüpfungspunkten für eine Zuständigkeit des Bundes gefragt werden.

---

<sup>50</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 32, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 91b, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) v. 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

<sup>51</sup> Siehe dazu die Begründung für die Einführung eines Art. 104 b Abs. 1 GG (zulässige Ausnahmen vom Verbot der Mischfinanzierung) des gemeinsamen Gesetzentwurfs der CDU/CSU- und SPD-Fraktion v. 7. März 2006, BT-Drs. 16/813, S. 19: „...Die gemeinsame Kulturförderung von Bund und Ländern bleibt unberührt.“ Zwar enthielt dieser Entwurf noch nicht die endgültige Fassung der neuen Bestimmung Art. 104 b GG (nunmehr Anknüpfung an eine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes, eingefügt auf Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses, BT-Drs. 16/2010). Jedoch soll die vom Rechtsausschuss vorgenommene Ergänzung des Art. 104 b Abs. 1 GG ausweislich seines Berichts zur o.g. Empfehlung (BT-Drs. 16/2069, S. 42) nur klarstellende Funktion haben; dazu *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 4. Auflage 2007, Art. 104b Rn. 34; *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Hopfau, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 104b Rn. 11.

<sup>52</sup> So ausdrücklich das sog. Eckpunkte-Papier (Eckpunkte für die Systematisierung der Kulturförderung von Bund und Ländern und für die Zusammenführung der Kulturstiftung des Bundes und der Kulturstiftung der Länder zu einer gemeinsamen Kulturstiftung, Arbeitspapier der Länder mit Stand 26. Juni 2003), das aus dem Verhandlungsprozess über die Kulturstiftung des Bundes hervorging, jedoch durch den ergebnislosen Abbruch der Verhandlungen gegenstandslos wurde (siehe zu Letzterem näher das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, [Fn. 39], S. 41). Hierin wird die kulturelle Betreuung nationaler Minderheiten, fremder Volksgruppen und heimatloser Ausländer im Bundesgebiet als unstrittige Förderkompetenz des Bundes im Kulturbereich eingeordnet (Korb 1, Ziff. 8) und die Stiftung für das sorbische Volk diesem Bereich zugeordnet; in diesem Sinne wohl auch die vom Staatssekretär des Sächsischen Staatministeriums für Wissenschaft und Kunst in seinem Schreiben vom 27. April 2007 an den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien zum Ausdruck gebrachte Rechtsauffassung (unveröffentl.); ebenso die von der Brandenburgischen Landesregierung im Zusammenhang mit einer großen Anfrage der PDS-Fraktion v. 25. November 1997 vertretene Auffassung, dass „die Belange einer nationalen Minderheit im Hinblick auf deren gesamte Identität umfassend wahrzunehmen sind und ihr Schutz und ihre Förderung nicht als regionale, sondern als gesamtstaatliche Angelegenheit anzusehen ist ...“, LT-Drs. 2/5136, S. 12; ähnlich die Begründung des GesEntw eines Gesetzes zu dem Staatsvertrag zwischen dem Land Brandenburg und dem Freistaat Sachsen über die Errichtung der „Stiftung für das sorbische Volk“, LT-Drs. 2/ 5654 (Begründung zu dem Abkommen über die gemeinsame Finanzierung der Stiftung für das sorbische Volk); schließlich wohl auch die von der Landesregierung Brandenburg zum Ausdruck gebrachte Auffassung in der Beantwortung einer kleinen Anfrage in LT-Drs. 4/6123 v. 9. April 2008 (Antworten zu Frage 2.3. und 2.5).



Ausführlich diskutiert wurde die Frage der gesamtstaatlichen Verantwortung für nationale Minderheiten im Rahmen der (Bundes-)Verfassungsreform 1994 – allerdings nicht unter dem Blickwinkel der Einführung einer neuen Verwaltungskompetenz für den Bund. Seinerzeit wurde von der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundesrat und Bundestag die Einführung eines Art. 20b GG empfohlen mit der Formulierung „Der Staat achtet die Identität der ethnischen, kulturellen und sprachlichen Minderheiten“.<sup>53</sup> Jedoch zogen selbst die Befürworter dieses Regelungsvorschlags aus ihren Überlegungen nicht den Schluss, dass eine solche Bestimmung am Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern etwas ändern würde. Vielmehr sollten der Bund und die Länder weiterhin entsprechend ihrer grundgesetzlichen Aufgabenzuweisung Adressaten dieser Staatszielbestimmung sein.<sup>54</sup> Die Diskussion um eine mögliche Einführung einer Staatszielbestimmung in das Grundgesetz zeigt, dass jedenfalls der Bund nicht davon ausgeht, dass der inländische Minderheitenschutz allein oder hauptsächlich vom Bund wahrzunehmen ist. Das erscheint schon deswegen plausibel, weil der Minderheitenschutz als solcher kein abzugrenzender Kompetenzbereich ist, sondern eine Querschnittsaufgabe darstellt, die sich auf ganz unterschiedliche staatliche Betätigungsfelder auswirken kann. Die staatliche Verantwortung für die Belange von nationalen Minderheiten ändert daher nichts an der sachgebietsbezogenen Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern, die den Minderheitenschutz je für sich berücksichtigen und umsetzen müssen. Im Übrigen entspricht dieses Ergebnis der im Zusammenhang mit dem zweiten Monitoringzyklus zum Rahmenübereinkommen von der Bundesrepublik geäußerten Rechtsauffassung.<sup>55</sup>

Als Zwischenergebnis dieser Überlegungen lässt sich festhalten: Eine Förderkompetenz des Bundes in Form der Mitfinanzierung der Stiftung lässt sich nur aus der langjährigen Staatspraxis der Kompetenzwahrnehmung des Bundes in Verbindung mit der rechtlichen Anerkennung dieser Staatspraxis durch Art. 35 Abs. 7 des Einigungsvertrages herleiten. Eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung an den Bund existiert dagegen nicht.

---

53 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 71 (72).

54 Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission, BT-Drs. 12/6000, S. 73: „Das bundesstaatliche Kompetenzgefüge wird in keiner Weise geändert, die Länder sind weiterhin – etwa im Schulbereich – für die detaillierte Regelung, die Anwendung und Durchsetzung eines solchen Staatszieles aufgrund ihrer Kulturhoheit zuständig.“

55 Schriftliche Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland v. 20. Juli 2006 zur Entschließung ResCMM (2007)4 über die Umsetzung des Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten durch Deutschland, abgedr. in der Zusammenstellung des BMI über den zweiten Monitoringzyklus, (Fn. 10), S. 5: “[Deutschland] teilt mit, dass seine vorliegende Stellungnahme zwar wiederum federführend durch das für das Minderheitenrecht zuständige Bundesministerium des Innern redaktionell zusammengestellt wurde, aber ganz überwiegend auf Beiträgen der Länder beruht, weil diese aufgrund des föderativen Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland zu wesentlichen Teilen für die Implementierung zuständig sind.“

### 3. Förderkompetenzen als Förderverpflichtungen?

In der bisherigen Staatspraxis ging es vorrangig um die Frage, ob der Bund Kulturförderung – auch in Form einer gemischten finanziellen Förderung mit den Ländern – betreiben darf. Für die Beantwortung der Frage 2 ist indes entscheidend, ob der Bund sich in bestimmten Fällen auch engagieren muss, ob also den Bund eine *Rechtspflicht* zur Kulturförderung trifft.

Zunächst ist Art. 35 EV sicherlich ein Ausdruck dafür, dass die Förderung der kulturellen Belange in den neuen Ländern zum Zeitpunkt des Abschlusses des Einigungsvertrags als gesamtstaatliche Aufgabe empfunden wurde. Jedoch können diese Bestimmungen angesichts der bis dahin nur durch die Staatspraxis näher konkretisierten und aus eigenem Antrieb wahrgenommenen Förderaufgaben des Bundes nicht ohne weiteres als *Rechtspflichten* des Bundes eingeordnet werden.<sup>56</sup> Schon die Formulierung „kann“ in Art. 35 Abs. 7 EV unterscheidet diese Bestimmung von Gewährleistungspflichten des Bundes an anderer Stelle (siehe zum Beispiel Art. 28 Abs. 3 GG).

Die Bestimmungen des Einigungsvertrags sind jedoch auch im Lichte der Besonderheiten und der historischen Aufgabe der Deutschen Wiedervereinigung zu interpretieren. Dem Bund kam in dieser Ausnahmesituation für die Kultureinrichtungen der neuen Länder die Gesamtverantwortung für die Sicherung der Kulturförderung zu.<sup>57</sup> Dennoch ist auf den transitorischen Charakter der Bestimmungen des Art. 35 Abs. 7 EV hinzuweisen.<sup>58</sup> Denn Art. 35 EV begründet keine verfassungsrechtliche Pflicht des Bundes, Landesaufgaben wahrzunehmen, sondern nur die Pflicht, die (neuen) Länder möglichst rasch in einen Stand zu versetzen, ihre Zuständigkeiten selbst wahrnehmen zu können.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Höch, Der Einigungsvertrag zwischen völkerrechtlichem Vertrag und nationalem Gesetz – Untersuchungen zur Bestandskraft des Vertrages über die Herstellung der Einheit Deutschlands, 1995, S. 16; ebenso das Eckpunkte-Papier, (Fn. 52), Anlage Korb 1/Einleitung.

<sup>57</sup> Im Einzelnen dazu Maihofer, (Fn. 39), Rn. 104 ff., der zu Recht darauf hinweist, dass die (alten) Bundesländer ihre im Bereich der „Kulturhoheit“ ebenfalls bestehende Gesamtverantwortung für die Kulturförderung nicht wahrgenommen haben.

<sup>58</sup> Siehe auch die Denkschrift zum Abschluss des Einigungsvertrages, BT-Drs. 11/7760, S. 373: „Die Vorschrift gibt dem Bund eine rechtliche Basis, ähnlich dem Zonenrandförderungsprogramm, in einem *begrenzten Zeitraum* [Hervorhebung durch die Verf.] hierzu eine finanzielle Hilfe zu leisten.“

<sup>59</sup> Höch, (Fn. 56), S. 161, Fn. 256; sehr kritisch zur derzeitigen Förderpraxis das Gutachten des Bundesrechnungshofs, (Fn. 46), S. 149: „... Faktisch führt die Förderung jedoch in erster Linie zu einer dauerhaften finanziellen Entlastung bestimmter Länder, in denen z. B. bestimmte Einrichtungen oder Minderheiten ansässig sind.“; siehe auch die Begründung des Gemeinsamen Gesetzentwurfs der CDU/CSU- und der SPD-Fraktion zur Föderalismusreform, BT-Drs. 16/813 S. 7: „Fehlentwicklungen haben sich auch im Bereich der Mischfinanzierungstatbestände durch die Tendenz zu einer dauerhaften Verfestigung aufgabenbezogener Finanztransfers ergeben.“

Der Zeitraum, in dem der Bund eine solche übergangsweise Verpflichtung zur Unterstützung bei der Kulturförderung hat, ist in Art. 35 EV (hier insbesondere Art. 35 Abs. 7 EV) allerdings nicht festgelegt. Eine vorübergehende Mitfinanzierung des Bundes bleibt jedenfalls so lange gerechtfertigt, als für die Volksgruppe der Sorben einigungsbedingte Anpassungsschwierigkeiten fortbestehen, notwendige Strukturanpassungen sorbischer Einrichtungen noch nicht gelungen sind und erforderliche neue Strukturen noch nicht abschließend geschaffen oder durchgesetzt werden konnten, um die Bewährung und Fortentwicklung der sorbischen Kultur und der sorbischen Tradition zu gewährleisten.<sup>60</sup> Für die Vermutung, dass weiterhin wiedervereinigungsbedingter Strukturanpassungsbedarf besteht, spricht allgemein, dass die ursprünglich auf zehn Jahre angelegten Transferleistungen des Bundes an die neuen Bundesländer für teilungsbedingte Sonderlasten im Jahre 2001 durch den Solidarpakt II bis in das Jahr 2019 rechtlich verstetigt wurden.<sup>61</sup> Die Transferleistungen sinken dabei bis zum Jahr 2019 kontinuierlich ab.<sup>62</sup>

Zu diesen aus dem nationalen Kontext erwachsenden, fortbestehenden Verpflichtungen des Bundes treten die völkerrechtlich von der Bundesrepublik übernommenen Verpflichtungen ergänzend hinzu. Die insbesondere mit Art. 5 Abs. 1 RÜ und den ausgewählten Bestimmungen der Charta übernommenen Verpflichtungen verpflichten Bund und Länder zur Stetigkeit und Verlässlichkeit der Kulturförderung von nationalen Minderheiten. Soweit es daher den für die nationalen Minderheit der Sorben verantwortlichen Ländern Brandenburg und Sachsen derzeit nicht möglich ist, die Hauptlast der Kulturförderung zu tragen, trifft den Bund eine Mitverantwortung zur Sicherstellung der Kontinuität der Förderung. Es würde daher Art. 35 Abs. 7 EV sowie Art. 5 Abs. 1 RÜ und den mit der Charta übernommenen Verpflichtungen widersprechen, wenn sich der Bund nunmehr kurzfristig vollständig aus der Finanzierung der Stiftung für das sorbische Volk zurückziehen würde. Aus der föderalen Kompetenzaufteilung folgt jedoch auch, dass die Hauptverantwortung für die Kulturförderung der Sorben als nationaler Minderheit letztendlich bei den Ländern Sachsen und Brandenburg liegt. Demgegenüber wäre eine allmähliche Abschmelzung des Bun-

---

60 Vermerk BMI K II 2 v. 9. August 1996, zitiert nach der Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes an den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien und das Bundesministerium des Innern über die Prüfung „ausgewählter Aspekte des Zuschusses an die Stiftung für das sorbische Volk“ v. 20. März 2007 (unveröffentl.), S. 14.

61 Siehe dazu Entschließungsantrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und PDS zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfes der Bundesregierung – Drs. 14/5951, 14/5971, 14/6533 – Entwurf eines Gesetzes über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen (Maßstäbengesetz – MaßstG –), BT-Drs. 14/6577 (Fortführung des Solidarpakts als Solidarpakt II); siehe auch den Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der deutschen Einheit v. 21. September 2007, BT-Drs. 16/6500, S. 5.

62 Zu Einzelheiten siehe Beauftragter der Bundesregierung für die neuen Länder, <http://www.bmv.de/beauftragter/Zukunft-Ostdeutschland-1647.22854/Bundesstaatliche-Solidaritaet-.htm> [21. Mai 2008].

desanteils an der Finanzierung der Stiftung – etwa in dem Zeitraum, der im Rahmen des Solidarpakts II angesetzt ist – verfassungs- und völkerrechtlich nicht zu beanstanden.

## **Zusammenfassung**

Den im Außenverhältnis von der Bundesrepublik insbesondere durch Art. 5 Abs. 1 des Rahmenübereinkommens und durch die Bestimmungen der Europäischen Charta der Regional- oder Minderheitensprache übernommenen Pflichten zur Förderung der Kultur nationaler Minderheiten ist im Innenverhältnis des Bundesstaates entsprechend der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung nachzukommen. Für die Kulturförderung, sei es die der Mehrheitskultur oder die einer nationalen Minderheit, und die damit verbundenen Finanzierungsaufgaben, sind gem. Art. 30 GG in erster Linie die Länder verantwortlich (Kulturhoheit der Länder). Der Bund besitzt für diesen Bereich nur einige punktuell geschriebene und – nur im Zusammenhang mit der gesamtstaatlichen Repräsentation – ungeschriebene Verwaltungszuständigkeiten. Die Kulturförderung für die nationale Minderheit der Sorben fällt in die „Kulturhoheit“ derjenigen Länder, in denen diese nationale Minderheit ihre Kultur pflegen will. Der Umstand, dass es sich um die Förderung der Kultur einer nationalen Minderheit handelt, zont diese staatliche Aufgabe nicht zu einer Kompetenz des Bundes hoch, denn auch der Minderheitenschutz obliegt Bund und Ländern entsprechend der Aufgabenverteilung nach dem Grundgesetz. Die völkerrechtlichen Verpflichtungen, die mit dem Rahmenübereinkommen und der Charta von der Bundesrepublik übernommen wurden, ändern daran nichts.

Die Förderung der sorbischen Kultur stellt dennoch eine Besonderheit dar, weil der Einigungsvertrag in Art. 35 Abs. 7 dem Bund für einen Übergangszeitraum eine Mitverantwortung für die Kulturförderung in den neuen Ländern übertragen hat, solange letztere wegen der einigungsbedingten Sonderlasten noch nicht im Stande sind, diese Aufgaben selbst vollständig wahrzunehmen. Insofern besteht eine Parallele zu der gesamtstaatlichen Entwicklung, bei der allgemein noch ein wiedervereinigungsbedingter Anpassungsbedarf angenommen wird. Indiz für diesen fortbestehenden Anpassungsbedarf auch bei der Kulturförderung ist der laufende Solidarpakt II.

Aus dem Gesagten folgt, dass auch die völkerrechtlichen Pflichten gegenüber der nationalen Minderheit der Sorben und die damit verbundenen finanziellen Verpflichtungen mit fort-

schreitendem Zeitablauf schrittweise auf die Länder Sachsen und Brandenburg übergehen. Bis dahin trifft den Bund aber eine Mitverantwortung, die Kontinuität der Förderung sicherzustellen. Ein sofortiger, übergangsloser Ausstieg aus der Finanzierung der Stiftung für das sorbische Volk wäre damit nicht vereinbar.

Dr. Julia Platter